

UN PROCESO CONSTITUYENTE SIN CONCLUSIÓN

A CONSTITUENT PROCESS WITHOUT CONCLUSION

JAIME CÁRDENAS GRACIA¹

RESUMEN: El día 4 de septiembre de 2022, el 62.1% de los chilenos rechazó el texto de Constitución propuesto por la Convención Constitucional. En este ensayo estudiamos por qué durante décadas muchos sectores sociales, políticos y académicos han demandado sin éxito una nueva Constitución para Chile, explicamos por qué la transición a la democracia chilena ha sido tan lenta y accidentada, sin visos de consolidación plena, y por qué no se ha podido concretar el anhelo de contar con una nueva Constitución. También abordamos los motivos que desde nuestro punto de vista condujeron al rechazo de la propuesta constitucional.

PALABRAS CLAVE: *Chile, nueva Constitución para Chile, plebiscito de salida.*

ABSTRACT: On September 4, 2022, 62.1% of Chileans rejected the text of the Constitution proposed by the Constitutional Convention. In this essay we study why for decades many political and academic social sectors have unsuccessfully demanded a new Constitution for Chile, we explain why the transition to Chilean democracy has been slow and uneven, without signs of full consolidation, and why has been able to materialize the desire to have a new Constitution. Also, we address the reasons that, from our point of view, led to the rejection of the constitutional proposal.

KEYWORDS: *Chile, new Constitution for Chile, exit plebiscite.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Los antecedentes del proceso

¹ Investigador titular “C” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-001-7566-2429. Contacto: jaicardenas@aol.com

constituyente; III. De la entronización de la dictadura a las movilizaciones sociales de 2019; IV. Las características de la transición a la democracia chilena. ¿Por qué ha sido tan lenta y tan difícil?; V. Algunos motivos que nos pueden ayudar a entender por qué los ciudadanos chilenos rechazaron la propuesta de Constitución el 4 de septiembre de 2022; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Para nuestro país, el caso chileno es trascendente porque nos muestra, entre otras cosas, las materias que hoy preocupan al constitucionalismo, el papel de los medios de comunicación y de los poderes fácticos en los procesos constituyentes, las dificultades para lograr consensos entre fuerzas políticas y sociales plurales y heterogéneas, así como las complejidades de un proceso en donde interviene activamente la sociedad, tanto para autorizar la convocatoria a una Asamblea Constituyente como para aprobar el texto final que arrojan los trabajos de esas asambleas.

En este ensayo exponemos los antecedentes que dieron origen al proceso constituyente chileno 2019-2022, señalamos cómo desde la aprobación de la Constitución de 1980 existieron propuestas alternativas a la Constitución de la dictadura, y cómo paulatinamente fue creciendo el interés de muchos sectores sociales y políticos para que se redactara una nueva Constitución. Además, indicamos cuáles son los enclaves autoritarios y neoliberales de la Constitución de 1980 y de sus principales reformas de 1989 y 2005, que propiciaron que se demandara un proceso constituyente. Damos razones de por qué la sociedad chilena rechazó en el plebiscito de salida la propuesta de Constitución elaborada por la Convención Constitucional.

La parte final del artículo destinada a las conclusiones aborda algunos posibles escenarios que pueden presentarse en Chile, después del plebiscito de salida de 4 de septiembre de 2022, para conformar

su orden constitucional. Advierto que en todo el ensayo miramos el constitucionalismo chileno desde los parámetros normativos y fácticos del constitucionalismo mexicano.

II. LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO CONSTITUYENTE

El proceso constituyente chileno que inició en 2019 no tuvo el final esperado. La sociedad chilena se opuso fuertemente a la aprobación de la propuesta constitucional elaborada durante un año por la Convención Constitucional que había sido instalada para ese propósito. En este ensayo damos cuenta de por qué durante décadas muchos sectores sociales, políticos y académicos han demandado sin éxito una nueva Constitución para Chile, explicamos por qué la transición a la democracia chilena ha sido tan lenta y accidentada, sin visos de consolidación plena, y por qué no se ha podido concretar el anhelo de contar con una nueva Constitución. También abordamos los motivos que desde nuestro punto de vista condujeron al rechazo de la propuesta constitucional con el 62.1% de los votantes de un universo de casi trece millones de chilenos que fueron a las urnas el 4 de septiembre de 2022.

En octubre de 2019 después de una gran manifestación se sucedieron en Santiago de Chile protestas públicas que pedían cambios en materia educativa, de salud, de vivienda y en general planteado más y mejores oportunidades de vida. En esas reivindicaciones sociales, tanto violentas como no violentas, ocurrieron hechos violatorios a los derechos humanos perpetrados por los Carabineros, el cuerpo de seguridad pública chileno. A raíz de ello, y ante el clima de insurrección social, el 15 de noviembre de 2019 se firmó el “Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución”, signado por los principales líderes de los partidos políticos en Chile y por dirigentes de las movilizaciones sociales, entre otros, Gabriel Boric, hoy presidente de Chile. A consecuencia de lo anterior, se aprobaron las reformas a la Constitución de 1980 que regulan los instrumentos y

mecanismos ciudadanos e institucionales para convocar a una Convención Constitucional y aprobar una nueva Constitución².

Esa reforma a la Constitución de 1980 reguló la celebración de un plebiscito nacional para iniciar el proceso constituyente. Según el precepto, el presidente de la república tuvo la obligación de convocar el plebiscito -se celebró el 25 de octubre de 2020-. En el plebiscito, los ciudadanos dispusieron de dos cédulas de votación, en la primera se preguntó a los ciudadanos si deseaban una nueva Constitución, y en la segunda se cuestionó a los ciudadanos si la Constitución debía ser aprobada por una Convención mixta constitucional -que se integraría en partes iguales por constituyentes electos para ese efecto y por legisladores en ejercicio- o por una Convención constitucional integrada exclusivamente por constituyentes elegidos democráticamente. La norma señaló que, si la ciudadanía votaba por una nueva Constitución, la elección democrática de los miembros de la Convención Mixta Constitucional o de la Convención Constitucional se realizaría, como ocurrió, los días 15 y 16 de mayo de 2021.

El día 4 de julio de 2021 se instaló la Convención Constitucional, la que tenía un plazo de nueve meses para elaborar el nuevo texto constitucional -se prorrogaron los trabajos de la Convención Constitucional tres meses adicionales porque así fue previsto y por ello concluyó sus funciones el 4 de julio de 2022-. La integración de la Convención Constitucional resultó una gran sorpresa electoral, pues además de su composición respetuosa de la igualdad de género, los 155 convencionales constitucionales iniciales en su mayoría no provenían de los partidos tradicionales, sino de movimientos sociales, pueblos originarios y de candidaturas independientes. Existían grandes expectativas en Chile y en América Latina sobre lo que iba a realizar la Convención a favor del constitucionalismo democrático.

² La reforma se contiene en la Ley número 21.200 publicada en el Diario Oficial de Chile de 24 de diciembre de 2019 -artículos 130 a 143. En el Diario Oficial de 26 de marzo de 2020 se publicó el nuevo calendario electoral para la elección de los integrantes de la Convención Constituyente.

co por su conformación atípica. Sin embargo, los hechos dieron un revés al sueño chileno de contar con una nueva Constitución. En estas páginas tratamos de descifrar qué fue lo que ocurrió.

III. DE LA ENTRONIZACIÓN DE LA DICTADURA A LAS MOVILIZACIONES SOCIALES DE 2019

Las razones que dieron lugar a la dictadura de Pinochet tuvieron que ver, entre otros motivos, algunos de ellos geopolíticos derivados de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina³, con los miedos de la oligarquía chilena y las clases medias de ese país a las expropiaciones y las afectaciones a la propiedad privada. Ello había empezado a suceder desde antes de la llegada al poder de Salvador Allende, pero los temores se acentuaron exponencialmente con su gobierno y su programa de socialismo democrático. Distintas leyes fueron preocupación de esos sectores: en los años sesenta se aprobaron algunas disposiciones que causaron malestar porque disminuían parcialmente la naturaleza absoluta de la propiedad, posteriormente se aprobó la reforma constitucional de 1967 al artículo 10 de la Constitución de 1925, que reforzó el carácter social de la propiedad privada, proceso que culminó con la reforma de 1971 a la ley fundamental, que nacionalizó la gran minería del cobre durante el gobierno del presidente Allende⁴. Ese fue uno de los puntos de quiebre que entrañó el rompimiento del orden constitucional por las fuerzas armadas y el apoyo del gobierno de Estados Unidos al golpe y, que significaría la instauración de una dictadura, algunos cuyos efectos perviven hasta el día de hoy en Chile.

³ La participación del gobierno de Estados Unidos en el golpe de 1973 fue motivada por la nacionalización del cobre y a la negativa del presidente Salvador Allende para que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial le entregaran a Chile préstamos.

⁴ Ruiz-Tagle, Pablo y Cristi, Renato, *La República de Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago de Chile, LOM, 2006.

En sus inicios, el régimen autoritario de Pinochet insistió en la defensa irrestricta a la propiedad privada, así como en el desarrollo paulatino hacia un futuro Estado democrático reducido (Chile era una dictadura durante el gobierno de Pinochet tanto por su origen en el poder, derivado de la fuerza y de un golpe de Estado, como por su ejercicio contrario a los derechos humanos y procedimientos democráticos, y por la ausencia de controles democráticos verticales y horizontales) en donde la libertad tuviera prevalencia sobre la igualdad. Los fundamentos teóricos de lo que sería el andamiaje de la Constitución de Pinochet de 1980, además de la influencia neoliberal de la escuela de Chicago en el pensamiento de economistas y juristas chilenos próximos a Pinochet, fueron el falangismo español de Primo de Rivera, la doctrina social de la Iglesia católica, y la teoría constitucional de Carl Schmitt⁵.

La Junta Militar que gobernó Chile después del golpe de Estado, redactó en 1974 una declaración de principios inspirada en el pensamiento del jurista Jaime Guzmán (el principal ideólogo jurídico del régimen)⁶. En ese documento se dice que el fin del Estado consiste promover el bien común mediante la defensa del individuo, su libertad y su propiedad. Para ello, el Estado debe apoyarse en el principio de subsidiariedad para que los propios individuos y las organizaciones intermedias de la sociedad se ocupen en ejercicio de sus libertades y en primera instancia de la protección de los derechos, y cuando no puedan hacerlo, entonces el Estado debería intervenir al efecto. La nueva Constitución -que sería la de 1980-, señalaba la declaración de la Junta, debe reducir la irracionalidad del pueblo, pues éste puede limitar o menoscabar la propiedad privada. La propiedad privada y la libertad individual debían estar por encima de todo y el pueblo no debería alterar de ninguna manera los parámetros de la propiedad privada ni de la libertad económica irrestricta.

⁵ Ruiz-Tagle, Pablo, *Cinco Repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago de Chile, LOM, 2016, p. 156.

⁶ Cristi, Renato, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, Santiago de Chile, LOM, 2000, pp. 37-41.

Era obvio que a partir de esas premisas se elaboraría la Constitución de 1980 que hasta la fecha está vigente con algunas reformas como la de 1989 y 2005, que no modifican, sin embargo, algunos sus elementos clave. La Constitución de 1980, se pensó como una herramienta para congelar en el tiempo a la sociedad chilena⁷ y se caracteriza en su versión original por: a) Promover un fuerte individualismo por encima de concepciones colectivistas; 2) Defender un Estado unitario basado en el orden y en su unidad indivisible; 3) Prohibición de los partidos de inspiración marxista y de todas aquellas organizaciones contrarias a la familia; 4) Los derechos fundamentales son principalmente derechos de libertad; 5) Protección reforzada a la propiedad privada; 6) Un presidencialismo sujeto a controles contra mayoritarios que han dependido de las élites políticas y económicas; 7) Un sistema electoral opuesto a los principios de pluralismo y representatividad (existencia de legisladores designados y vitalicios y sistema electoral binominal); 8) Instauración de la doctrina de la seguridad nacional para que las fuerzas armadas fuesen las garantes principales del orden constitucional; 9) Hiper mayorías para reformar las leyes más importantes para que la realidad o status quo no fuese modificado; y, 10) Un procedimiento muy rígido de reforma constitucional para petrificar al régimen autoritario⁸.

Antes y después de la promulgación de la Constitución de 1980 existieron en Chile grupos de académicos y políticos inconformes con lo que sería esa Constitución. En 1978, se creó el Grupo de los 24 que reprobaban el proyecto de Constitución de 1980. Una vez

⁷ FERNÁNDEZ CAÑUETO, Daniel, “Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 193, julio/septiembre 2021, pp. 175-211.

⁸ El artículo vigésimo séptimo transitorio de la Constitución de 1980 estableció una cláusula de salida a la dictadura. En ella se estableció que pasados ocho años de la promulgación de la Constitución, la elección presidencial se realizara a través de un plebiscito. El 5 de octubre de 1988, el 54% de los chilenos votaron para que Pinochet no se mantuviera en el cargo de presidente. Sin embargo, permaneció en el poder formal hasta 1990, y su influencia política en el tiempo ha sido aún mayor.

aprobada y promulgada ésta, redactaron distintos documentos en donde señalaban sus críticas al texto de la dictadura y proponían una Constitución alternativa⁹. Entre sus objeciones están las siguientes: La Constitución de 1980 era para legitimar un régimen autocrático y militarista por hiperpresidencialista y porque las autoridades militares no estaban subordinadas al poder civil; porque se reducía el pluralismo ideológico al prohibir partidos marxistas; porque la soberanía se ejercía exclusivamente a través de las autoridades y no de los ciudadanos; porque no se garantizaba la división de poderes, pues muchos nombramientos en el poder judicial dependían del presidente y, durante los estados de excepción, el poder judicial no tenía intervención alguna para fiscalizar a las fuerzas armadas; porque la propiedad privada era un derecho inviolable; porque la rigidez constitucional petrificaba al régimen militar; y porque los órganos constitucionales autónomos eran instancias contra mayoritarias dispuestas a invalidar cualquier decisión que fuese contraria los intereses de la élite¹⁰.

El plebiscito de 5 de octubre de 1988 tuvo diversas consecuencias en la vida chilena. La oposición interna a Pinochet decidió que el momento histórico no permitía luchar por una nueva Constitución, sino que debería consistir en batallar por eliminar los enclaves autoritarios de la de 1980. Para ello pactaron con el régimen algunas, la llamada concertación, las reformas de 1989 y posteriormente las de 2005. Las modificaciones de 1989 a la Constitución consistieron en lo siguiente: eliminar la prohibición de los partidos marxistas o contrarios a la familia; aumentar de 24 a 38 senadores electos, lo que disminuyó la importancia de los 9 senadores designados; se es-

⁹ En 1983, el Grupo de los 24 propuso a la sociedad chilena un proyecto que Constitución, que desde entonces ha sido un referente en todas las discusiones sobre el futuro constitucional de Chile.

¹⁰ Fernández Cañueto, Daniel, “Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 193, julio/septiembre 2021, p. 185.

tableció paridad entre civiles y militares en la integración del Consejo de Seguridad Nacional y se limitaron algunas de sus competencias políticas; se derogó la facultad del presidente para disolver el Congreso; se redujeron los quórum para aprobar, modificar o derogar las leyes orgánicas; y se estableció como una matización al principio de subsidiariedad que era deber del Estado la defensa de los derechos humanos, lo que abrió la posibilidad de recursos judiciales frente a su violación¹¹.

Las reformas constitucionales de 1989 y 2005 muestran su carácter escasamente democratizador y antineoliberal. Los enclaves autoritarios se mantuvieron en lo esencial y el modelo neoliberal previsto en la Constitución -la defensa de la propiedad, de la libertad económica irrestricta, la ausencia de garantías fuertes a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y el principio de subsidiariedad- se han mantenido. La alternancia en el poder presidencial de estos años no varió el status quo diseñado en 1980 por Jaime Guzmán, el ideólogo de la dictadura. El poder judicial quedó en manos de los herederos de la dictadura, así como otras instituciones contra mayoritarias, aunado a ello el sistema electoral binominal favorecía la sobrerrepresentación de las fuerzas pinochetistas.

En 2005, durante la presidencia del presidente Ricardo Lagos se aprobaron 58 reformas a la Constitución. Entre otras las siguientes: se eliminaron los senadores designados y vitalicios; se otorgó al presidente la facultad de cesar a los comandantes de las fuerzas armadas; el Consejo de Seguridad Nacional se transformó en una instancia consultiva en donde las autoridades civiles tenían la mayoría; se reformó el Tribunal Constitucional para que el Consejo de Seguridad Nacional no designara a diez de sus integrantes y se ampliaron sus competencias para revisar leyes a través del recurso de inaplicabilidad y la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales; se introdujeron las interpelaciones a los ministros de Es-

¹¹ Los cambios se encuentran en la Ley 18-825, que modificó la Constitución de Chile, y que fue promulgada el 15 de junio de 1989.

tado, la obligación de éstos para concurrir a sesiones del legislativo y se posibilitaron las comisiones de investigación; se incluyeron en la Constitución los principios de transparencia, publicidad y probidad; y, se reformaron las normas electorales para permitir mayor pluralismo y representatividad¹².

No obstante, la importancia de estas reformas, la modificación de 2005 no logró extirpar ni el neoliberalismo ni los enclaves autoritarios. Se mantuvieron las instituciones contra mayoritarias como el Banco Central, el Tribunal Constitucional, y la Contraloría General, que adoptan decisiones en contra de los deseos y voluntad de la mayoría y a favor de la élite política y económica; el principio de subsidiariedad aún está presente en la Constitución; el ejecutivo tiene preeminencia sobre el poder legislativo; los quórums para reformar la Constitución y las leyes orgánicas son muy elevados con el fin de hacer pervivir el status quo; se sostiene la doctrina de la seguridad nacional que le da a las fuerzas armadas una gran influencia en la vida nacional; el derecho de propiedad se protege de manera reforzada; la forma de Estado centralizada subordina desmedidamente a todas las provincias a los poderes de Santiago; subsistió en la legislación hasta 2017 el sistema electoral binominal que favorecía a las fuerzas próximas a Pinochet; y durante estos años se ha realizado una interpretación neoliberal de los humanos que privilegia la libertad y el individualismo por encima de la igualdad y las cosmovisiones colectivas indígenas.

La academia chilena y sectores de la oposición más hacia la izquierda no estuvieron de acuerdo con las reformas de 2005. Las calificaron como gatopardismo constitucional¹³. En ese clima de descontento se produjeron movilizaciones estudiantiles en 2006 que pedían transformar el sistema educativo y garantizar el derecho a la

¹² Zuñiga Urbina, Francisco, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, México, UNAM, 2014.

¹³ Ruiz-Tagle, Pablo y CRISTI, Renato, *La República de Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago de Chile, LOM, 2006, p. 345.

educación. En 2011 se realizaron más movilizaciones sociales que demandaban gratuidad en la educación y la nacionalización del cobre. Los manifestantes señalaron que para ello se requería un nuevo modelo económico y una nueva arquitectura constitucional que posibilitara cambios económicos e hiciera factible la garantía de los derechos sociales. Los inconformes precisaron que el cambio debía verificarse a través de un nuevo texto constitucional.

En 2013, durante el proceso electoral presidencial se efectuó una campaña titulada “marcatuvoto” con el objetivo de que los electores favorables a una Asamblea Constituyente escribieran las letras “AC” al lado del candidato de su preferencia¹⁴. En esas elecciones la abstención fue del 58% lo que mostraba la inconformidad con las instituciones y con la Constitución vigente. En la segunda vuelta presidencial de esas elecciones el tema de la nueva Constitución se expuso claramente. Michelle Bachelet asumió la postura de la izquierda a favor de una nueva Constitución y Evelyn Matthei, la candidata de la derecha defendió los cambios graduales a la Constitución de 1980.

Los resultados electorales favorecieron a Bachelet, pero el sistema electoral entonces vigente sobrerrepresentó a los perdedores. Bachelet, al no contar con la mayoría suficiente en el poder legislativo, debía requerir a la oposición para desarrollar su programa de gobierno e impulsar cualquier cambio jurídico de importancia. La presidenta estaba atada de manos para materializar cualquier reforma sustancial en la vida política y económica chilena. Ante esos hechos, en la sociedad civil y en la academia creció la percepción que el sistema constitucional e institucional vigente impedía la democracia que muchos chilenos querían.

Sin embargo durante esa presidencia de Bachelet (2014-2018) se produjeron distintos acontecimientos que estimularon el debate sobre la nueva Constitución entre distintos sectores sociales, la pres-

¹⁴ Jaraquemada, Jorge y MERY, Héctor, “Ruptura o continuidad institucional ¿Necesita Chile una asamblea constituyente?”, *Anuario de Derecho Público*, Santiago de Chile, número I, 2013, pp.36-37.

identa Bachelet promovió en octubre de 2015 la redacción de un proyecto de Constitución que en sus primeras etapas debía consistir en invitar a todas y todos los ciudadanos a deliberar, mediante consultas públicas, sobre los temas que podrían incluirse en una futura Constitución, después se debía sistematizar el resultado de las consultas, y finalmente elaborar el texto. El proyecto de Constitución se presentó al Congreso Nacional el 6 de marzo de 2018 a unos días de la salida de Bachelet del poder. Ante los acontecimientos del 4 de septiembre de 2022, es posible que ese proyecto sea tomado en cuenta para la elaboración de la nueva Constitución a partir de lo señalado por el presidente Gabriel Boric para convocar de nueva cuenta a una Asamblea Constituyente, después del voto de rechazo del texto constitucional que propuso a la ciudadanía la Convención Constitucional.

Al mismo tiempo que el gobierno de Bachelet realizaba esfuerzos para la elaboración de un proyecto constitucional que tomara en cuenta a la sociedad, la derecha chilena dio a conocer públicamente el documento “Propuesta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de Chile” en donde se proponían 80 reformas a la Constitución de 1980. Ese texto insistía en que las transformaciones tenían que materializarse a través de los procedimientos de la Constitución vigente.

La llegada de Sebastián Piñera al poder (2018-2022) no ahogó el interés de muchos sectores por contar con una nueva Constitución. Como sabemos en octubre de 2019 se produce el estallido social resultado de las inadecuadas políticas neoliberales que encarecieron el precio del metro de Santiago, y que mostraban la ausencia de garantías efectivas para satisfacer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que significaba, entre otras cosas, la privatización de muchos servicios públicos, una salud de baja calidad, alto costo de la vida y de la vivienda, reducción en las pensiones, y la falta de educación pública gratuita y de calidad. La percepción social y política era que el sistema institucional no era apto para encarar los problemas económicos y sociales de miles de chilenos y

que el camino de superación a lo anterior consistía en celebrar una Asamblea Constituyente que aprobase una nueva Constitución.

Las protestas multitudinarias en Santiago de Chile en octubre de 2019, de más de un millón de personas, obligaron al gobierno de Piñera a pactar con la oposición el “Acuerdo por la paz social y la Nueva Constitución”. En ese acuerdo se pactó reformar la Constitución de 1980 para regular el procedimiento de remplazo constitucional en donde se preguntaría a la sociedad mediante un plebiscito si deseaba o no una nueva Constitución. Como es conocido, el plebiscito se celebró el 25 de octubre de 2020, y el 78,27% de los chilenos votó a favor de una nueva Constitución e iniciar el procedimiento constitucional de reemplazo y el 78,99% se expresó para que ese procedimiento lo debía conducir la Convención Constitucional normada en los artículos del 130 al 143 de la Carta Magna. La Convención Constitucional, fue electa por los ciudadanos, inicialmente integrada por 155 diputadas y diputados, composición paritaria y con representación indígena, se instaló el 4 de julio de 2021 y concluyó sus trabajos el 4 de julio de 2022, y entregó al presidente de la república el texto de la propuesta de Constitución política para la República de Chile. El documento fue votado en plebiscito el 4 de septiembre de 2022, en donde el 62.1% de los chilenos votaron el rechazo al texto propuesto por la Convención.

IV. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA CHILENA. ¿POR QUÉ HA SIDO TAN LENTA Y TAN DIFÍCIL?

El drama chileno durante décadas, al menos desde 1990, ha consistido en que el triunfo electoral de las oposiciones respecto a los partidos que se encuentran más a la derecha no ha significado el cambio profundo del régimen político-constitucional. Pareciera que la Constitución de 1980 con sus enclaves autoritarios y el modelo neoliberal que se expresa en ella se mantienen, sin que las reformas de 1989 o 2005 hayan entrañado una transformación efectiva al régimen no democrático pinochetista, al menos como es demandado por los sectores más progresistas. Lo que ahora se ha vivido

en Chile durante décadas es una democracia limitada y deficitaria porque las autoridades competentes desarrollan una interpretación neoliberal de los derechos económicos-sociales, porque el régimen deviene de una dictadura y permanecen algunos rasgos inherentes a ella en la vida pública, y su “democracia” no alcanza a trastocar totalmente las variables no democráticas del tiempo de Pinochet que subsisten en las principales instituciones del Estado¹⁵.

La transición chilena a la democracia ha sido un proceso gradual y muy lento de cambio, en donde los reformadores no han tenido nunca el poder suficiente para imponerse a los herederos del régimen de Pinochet. Las reformas han tenido que ser pactadas con los herederos de ese régimen. Si los reformadores democráticos hubiesen tenido considerablemente más poder político-electoral que los sucesores del antiguo régimen, seguramente Chile hubiese concluido su proceso de transición democrática exitosamente¹⁶. Debe tenerse en cuenta que el sistema electoral vigente hasta 2017 no ha ayudado para lograr las reformas, tampoco los excesivos quórum exigidos por la Constitución para aprobar reformas constitucionales ni a las leyes más importantes de la República. De qué sirve ganar una elección presidencial si no se puede cambiar el sistema porque sus resortes institucionales y jurídicos lo impiden¹⁷.

Podemos decir que Chile ha sido un régimen en estas últimas décadas en donde ha existido liberalización democrática pero no una democratización que entrañe la sustitución total y plena de las reglas

¹⁵ Fernández Cañueto, Daniel, “Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 193, julio/septiembre 2021, p. 202.

¹⁶ Linz, Juan, “Transitions to Democracy”, *The Washington Quarterly*, Washington, Verano de 1990, pp. 143-144.

¹⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, “El fin de la constitución autoritaria de Pinochet”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IJ-UNAM, nueva serie, año LIV, número 162, septiembre-diciembre 2021.

del antiguo régimen por las reglas e instituciones del nuevo¹⁸. Es una transición a la democracia empantanada en donde los enclaves autoritarios diseñados por el jurista del régimen pinochetista Jaime Guzmán e incorporados en la Constitución de 1980 han sido desde la visión autoritaria y conservadora muy exitosos. Éstos no han podido ser desmontados hasta la fecha, y prueba de ello, es la negativa o rechazo ciudadano a la propuesta de Constitución presentada por la Convención a los pueblos de Chile el 4 de septiembre de 2022.

Los enclaves autoritarios más importantes han sido según la doctrina constitucional chilena los siguientes: 1) las leyes orgánicas constitucionales que exigen híper mayorías para ser aprobadas; 2) El establecimiento del sistema electoral binominal -vigente hasta 2017- que sobrerrepresentaba a las dos fuerzas mayoritarias, principalmente a la segunda, y subrepresentaba a las demás; 3) El control preventivo de constitucionalidad del que dispone el Tribunal Constitucional para revisar proyectos de ley no aprobados en el Congreso; y 4) Los quórums de reforma constitucional altísimos que hacen improbable la reforma constitucional para dotar de sentidos sociales, alejados del status quo, a las reformas constitucionales¹⁹.

En cuanto al primero de los “candados o cerrojos” podemos decir que las leyes orgánicas constitucionales chilenas rompen el principio democrático de la mayoría. Son leyes sobre materias fundamentales que solo pueden regularse en ley -reserva de ley- que, para su aprobación, modificación o derogación, exigen la aprobación de las 4/7 partes de los diputados y senadores en ejercicio, además de ser objeto de control preventivo obligatorio por parte del Tribunal Constitucional. Se han utilizado en Chile como barreras para evitar que ciertos derechos fundamentales o procedimientos democráticos sean ampliados o profundizados en beneficio de concepciones que

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, IJ-UNAM, 1994, pp. 31-34.

¹⁹ Contreras Vásquez, Pablo y Lovera Parmo, Domingo, *La Constitución de Chile*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 36-44.

no son las que pertenecen al status quo -los sectores conservadores se reservan un derecho de veto sobre materias que consideran trascendentales para el mantenimiento del modelo neoliberal-. Entre estas leyes se encuentran las siguientes: la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la Ley General de Educación – la libertad de enseñanza reconocida en el artículo 19. 11 de la Constitución chilena exige una ley orgánica constitucional-, la Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones y Servicio Electoral, la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

El segundo candado tiene relación con el sistema electoral chileno que estuvo en vigor hasta 2017 y que se conoce como sistema electoral binominal. Es un sistema que sobrerrepresentó a las fuerzas mayoritaria chilenas, subrepresentando a las demás. En los hechos este sistema llegó a conferir igual número de representantes a las coaliciones de centro derecha y centro izquierda, pero fundamentalmente benefició a la derecha²⁰. Con ello, la derecha y el centro derecha tenían un poder de veto para impedir que ninguna iniciativa legal de izquierda o social avanzara en el poder legislativo. El sistema binominal implicaba un artificio jurídico para obstaculizar que los votos coincidieran con los escaños despreciando los principios de soberanía popular y los representativos. La regulación

²⁰ Atria, Fernando, et. al., *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*, Santiago, Lom Ediciones, 2017.

de este sistema se contenía en el artículo 109 bis de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, que decía:

“En el caso de elecciones de Parlamentarios, el Tribunal proclamará elegidos Senadores y Diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiera en número de sufragios.

Si ninguna lista obtuviera los dos cargos, elegirá un cargo de cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de la lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que dentro de cada lista o nómina, hubieran obtenido las más altas mayorías.

Si el segundo cargo por llenar correspondiere con igual derecho a dos o más listas o nóminas, el Tribunal proclamará electo al candidato que hubiera reunido la mayor cantidad de preferencias individuales”.

El sistema electoral binominal más la existencia de las leyes orgánicas constitucionales han sido valladares imposibles de franquear para las fuerzas progresistas. Éstas carecían de herramientas jurídicas e institucionales para romper con una estructura fuertemente trabada, que estaba organizada y diseñada para limitar transformaciones sociales y políticas. Se constitucionalizaba y legalizaba el poder de los sectores conservadores sobre los progresistas, y mediante estratagemas jurídicas se restringía el desarrollo y las conquistas de las fuerzas políticas y sociales que estaban a favor del cambio.

Un tercer mecanismo que actúa como candado o cerrojo es la intervención, en ocasiones obligatoria, del Tribunal Constitucional de Chile. Este tribunal tiene facultades de control preventivo -antes de que un proyecto sea ley- y actúa en la vida chilena como una tercera Cámara legislativa. En ocasiones, en el caso de las leyes orgánicas constitucionales, su intervención es obligatoria. En otras, la legitimación procesal activa para que intervenga antes de la aprobación de la ley no exige mayorías legislativas amplias, por lo que actúa como una instancia moderadora que suele contener cambios

jurídicos progresistas. El Tribunal Constitucional es una instancia conservadora por el papel de revisión permanente del ordenamiento -antes y después de que las leyes sean aprobadas- y por el mecanismo de designación de sus ministros, pues éstos son personas vinculadas a los dos partidos que han controlado el poder legislativo y la vida política de la nación. Sus diez ministros son designados de la siguiente manera: tres son designados por el presidente de la República, cuatro por el Senado -dos directamente por el voto de los dos tercios de los miembros del Senado en ejercicio y dos con el mismo quórum, pero son propuestos por la Cámara de Diputados-, y la Corte Suprema designa tres ministros, mediante votación secreta en sesión especial convocada para ese efecto.

El cuarto candado o cerrojo está constituido por las hiper mayorías exigidas para cambiar la Constitución, lo que hizo que la Constitución no estuviese en manos de los ciudadanos sino de las élites políticas. Así, dependiendo del capítulo de la Constitución, el quórum para reformar la Constitución será de 2/3 o 3/5 partes de los legisladores en ejercicio. Las modificaciones constitucionales aprobadas hasta los acontecimientos sociales de 2019 fueron sólo aquellas que los partidos de las derechas o moderados quisieron y que no estaban dispuestas a vetar. Los cuatros candados o cerrojos mencionados durante décadas mantuvieron el “status quo” constitucional y político, hasta que la movilización social de 2019 obligó a transformar las reglas mediante una reforma a la Constitución de 1980 a fin de instalar un Convención Constitucional encargada de elaborar la nueva Constitución que no fue aprobada por los ciudadanos el 4 de septiembre de 2022.

Por su parte, los fundamentos del modelo neoliberal en la Constitución Chilena de 1980 han sido tres: el principio de subsidiariedad, el Estado empresario, y la priorización del derecho de propiedad y las libertades económicas por encima de los derechos sociales. Estos elementos no existen en ninguna de las Constituciones normativas y democráticas del mundo.

En cuanto al principio de subsidiariedad²¹, éste se ha interpretado como una limitación a la actividad económica del Estado (artículo 1, inciso 3 de la Constitución de 1980). Éste interviene en la economía cuando el sector privado no lo hace. El principio de subsidiariedad expresa que en Chile existe un Estado abstencionista, en donde se ha entregado a los particulares -nacionales y extranjeros- todas las actividades incluyendo áreas como la educación, la vivienda, la sanidad, seguridad social, el transporte. Se piensa que cualquier esfera de la vida puede ser asumida por la iniciativa económica privada, y cualquier materia pública queda sometida al mercado y a los participantes en él. El principio de subsidiariedad tiene una dimensión positiva y otra negativa. Desde la perspectiva positiva, la subsidiariedad consiste en que los cuerpos intermedios que se ubican entre las personas y el Estado realicen plenamente sus funciones que por su naturaleza están llamados a cumplir, a menos que esa entidad inferior no las realice o las ejecute imperfectamente. Para que intervenga el Estado se deben satisfacer dos requisitos: que existan necesidades que los individuos aisladamente no puedan solucionar y que exista capacidad del Estado para satisfacerlas, delegando las personas en él parte de su libertad o autonomía, el cual actúa en pro del bien común. De esa suerte el Estado participa en la economía mínimamente para la realización material e igualitaria de las personas, en ámbitos como la salud, la educación, la seguridad social, entre otras.

²¹ El principio de subsidiariedad fue incluido por primera vez en la “Carta Encíclica *Quadragesimo Anno*” de la Iglesia Católica, publicada en 1931. Deriva de la obra de Santo Tomás de Aquino (1225-1274) y a su vez del pensamiento de Aristóteles. Se le conoce como principio de “solidaridad entre desiguales”. En Chile ha implicado que, al individuo, a la familia, a las organizaciones de la sociedad, les corresponde en primera instancia la atención de necesidades individuales y colectivas. Si estas instancias sociales carecen de la capacidad para hacerlo, es entonces el Estado el que debe intervenir para resolverlas. El principio de subsidiariedad entraña que el Estado no es el primero de los garantes de los derechos fundamentales, principalmente de los económicos, sociales, culturales y ambientales.

El Estado empresario en Chile significa que el Estado puede ejercer alguna actividad económica siempre y cuando una ley de quórum calificado lo autorice. Una vez que esa actividad económica es autorizada por la ley, las actividades del Estado en el mercado no se rigen por el derecho público sino por el derecho privado, como si el Estado fuere un competidor privado más. El artículo 19, numeral 21 de la Constitución chilena señala que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley aprobada por la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio así lo autoriza y además en tal caso, sus actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, que es también de quórum calificado²².

El último basamento del modelo neoliberal en la Constitución de Chile consiste en priorizar la propiedad y las libertades económicas por encima de los derechos sociales. Esa jerarquización de la propiedad y de la libertad económica por encima de los derechos sociales se ha realizado fundamentalmente mediante la interpretación constitucional. Los derechos sociales además se han ordenado hermenéuticamente como bienes de orden económico dispuestos en el mercado bajo las reglas de éste (salud privada que funciona como entidades aseguradoras, las escuelas privadas que se les reconoce autonomía constitucional, la libertad de trabajo ligada a la libertad de empresa y los fondos de pensiones que se rigen por las reglas del mercado).²³

Los anteriores enclaves autoritarios y los elementos neoliberales expuestos hacen que la Constitución de 1980, a pesar de sus reformas de 1989 y 2005, constituyan un valladar difícil de franquear por las fuerzas democráticas que arriban al poder. Nosotros pensa-

²² Nogueira Alcalá, Humberto, *Chile. Constituciones Iberoamericanas*, México, UNAM, 2005, pp. 72-75.

²³ Figueroa Rubio, Pamela y JORDÁN DÍAZ, Tomás (editores). (2020). *7 Propuestas para la nueva Constitución de Chile*, Santiago, Editorial de la Universidad de Santiago de Chile, 2020, p. 24.

mos que esas son las razones que explican por qué la transición a la democracia chilena ha quedado empantanada y ha sido un proceso tan lento y escabroso que ahora se ha topado con la negativa ciudadana a aprobar el texto de la Convención Constitucional.

V. ALGUNOS MOTIVOS QUE NOS PUEDEN AYUDAR A ENTENDER POR QUÉ LOS CIUDADANOS CHILENOS RECHAZARON LA PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN EL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Distintas han sido las causas que propiciaron que el 62.1% de los aproximadamente trece millones de ciudadanos inscritos en el padrón votaran el rechazo a la propuesta de Constitución el 4 de septiembre de 2022, tal vez, entre ellas está el desencanto con el actual gobierno de Gabriel Boric que no ha logrado realizar un gobierno de izquierdas. Desde mi punto de vista encuentro las siguientes: 1) Ausencia de comunicación efectiva de la Convención con los ciudadanos para explicarles pedagógicamente los alcances de su trabajo constitucional y del texto consecuencia de ellos; 2) Papel de la mayoría de los medios de comunicación controlados por los sectores más conservadores de la sociedad chilena que estuvieron durante el proceso constituyente permanentemente en contra del texto de la Constitución; 3) Escándalos protagonizados por algunos de los convencionales constituyentes que mermaron la credibilidad de la Convención Constitucional; 4) El rol desempeñado por los poderes fácticos y sectores conservadores que conspiraron en contra de la Convención; 5) La molestia de los partidos políticos tradicionales porque la mayoría de los convencionales constituyentes eran independientes y no integrantes de ellos; 6) Una Convención Constitucional orientada ideológicamente hacia la izquierda y vista por las derechas con desconfianza porque ellas asumen que la propuesta de la Constitución no es un marco jurídico que abrace a todas y todos; 7) La propuesta plurinacional e indígena contenida en el texto constitucional que es rechazada sociológica y antropológicamente

por la mayoría de los chilenos; 8) La defensa de intereses gremiales como el judicial que rechazó un Consejo de la Justicia integrado por personas provenientes de ámbitos distintos a los de los tribunales; 9) La molestia de los partidos tradicionales con la desaparición del Senado y su sustitución por una Cámara de las Regiones; y, 10) El rechazo a la conformación de un Estado Regional como el que está contenido en la propuesta constitucional.

Respecto a la primera de las causas, aunque la reforma constitucional de 2019 y el Reglamento de la Convención Constitucional establecieron mecanismos de participación ciudadana, transparencia y descentralización para que el trabajo de los convencionales llegara a todos los rincones de Chile y a todas y todos los ciudadanos, lo cierto es que en los hechos esa labor no fue intensa, al menos no como debió haber sucedido. Las normas aprobadas sobre este punto cumplieron una función de legitimación de los trabajos de la Convención, pero no se tradujeron en una eficacia efectiva. Tal vez, la pandemia del COVID 19, dificultó la presencia física de los convencionales constituyentes en todas las provincias chilenas. Los trabajos de la Convención no fueron explicados a profundidad ni pedagógicamente a la mayoría de los chilenos. Los canales de participación ciudadana, transparencia y descentralización en la Convención Constitucional, aunque importantes, no fueron de la magnitud debida. El papel que pudo hacer la Convención Constitucional en materia pedagógica, de difusión, comunicación y transparencia, con sus escasos medios presupuestales, no logró ser más fuerte que el rol que desempeñaron los medios de comunicación controlados y administrados por los sectores más conservadores de Chile que eran opositores a la Convención y al texto propuesto.

Los medios de comunicación, tanto los tradicionales como los digitales, con excepción de muy pocos como el medio digital “El mostrador”, realizaron una labor consistente de propaganda en contra de la Convención y de la propuesta constitucional. Actuaron como propagandistas ideológicos en contra de la Constitución

difundiendo, sobre todo al final de los trabajos y respecto a la propuesta constitucional, “fake news” que no debieran ser aceptables en una nación que aspira a la democracia. Fueron ideólogos que presentaron consistentemente los puntos de vista contrarios a la Convención, sus integrantes y a la propuesta de Constitución. La mayoría de los medios de comunicación fueron propagandistas en el sentido más negativo de esa expresión porque casi cumplieron con los once principios de Goebbels, a saber: 1) Principio de simplificación y del enemigo único. Adoptar una única idea, un único símbolo. Individualizar al adversario en un único enemigo; 2) Principio del método de contagio. Reunir diversos adversarios en una sola categoría o individuo. Los adversarios han de constituirse en una suma individualizada; 3) Principio de la transposición. Cargar sobre el adversario los propios errores o defectos, respondiendo el ataque con el ataque. Si no puedes negar las malas noticias, inventa otras que las distraigan; 4) Principio de la exageración y desfiguración. Convertir cualquier anécdota, por pequeña que sea, en amenaza grave; 5) Principio de la vulgarización. Toda propaganda debe ser popular, adoptando s nivel al menos inteligente de los individuos a los que va dirigida. Cuanto más grande sea la masa a convencer, más pequeño ha de ser el esfuerzo mental a realizar. La capacidad receptiva de las masas es limitada y su comprensión escasa; además, tienen gran facilidad para olvidar; 6) Principio de orquestación. La propaganda debe limitarse a un número pequeño de ideas y repetirlas incansablemente, presentarlas una y otra vez desde diferentes perspectivas, pero siempre convergiendo sobre el mismo concepto. Sin fisuras ni dudas. De aquí viene también la famosa frase: “Si una mentira se repite lo suficiente, acaba por convertirse en verdad”; 7) Principio de renovación. Hay que emitir constantemente informaciones y argumentos nuevos a un ritmo tal que, cuando el adversario responda, el público esté ya interesado en otra cosa. Las respuestas del adversario nunca han de poder contrarrestar el nivel creciente de acusaciones; 8) Principio de la

verosimilitud. Construir argumentos a partir de fuentes diversas, a través de los llamados globos sonda o de informaciones fragmentarias; 9) Principio de silenciación. Acallar las cuestiones sobre las que no se tienen argumentos y disimular las noticias que favorecen el adversario, también contraprogramando con la ayuda de medios de comunicación afines; 10) Principio de la transfusión. Por regla general, la propaganda opera siempre a partir de un sustrato preexistente, ya sea una mitología nacional o un complejo de odios y prejuicios tradicionales. Se trata de difundir argumentos que puedan arraigar en actitudes primitivas. Principio de la unanimidad. Llegar a convencer a mucha gente de que piensa “como todo el mundo”, creando una falsa impresión de unanimidad²⁴.

Esos medios conservadores aprovecharon los escándalos protagonizados por algunos convencionales constituyentes para presentar la peor cara de la Convención. La divulgación sistemática de escándalos y de mentiras replicadas acríticamente impactaron en el resultado final. Así, el convencional Rodrigo Rojas Vade dijo que tenía leucemia, e hizo de ese supuesto hecho bandera de lucha para ganar un espacio en la Convención, una vez en funciones confesaría públicamente que no tenía esa enfermedad -renunció por eso como convencional, razón por la que la Convencional Constitucional pasó de 155 a 154 integrantes-. La convencional derechista Teresa Marinovic infringió varias veces la norma sobre el uso de mascarillas durante la pandemia del COVID-19, en un país que es profundamente respetuoso de la ley y del orden. Otro convencional, Nicolás Núñez votó en una ocasión en forma virtual mientras se duchaba, adoptando una conducta frívola que fue severamente rechazada por la sociedad. La convencional Giovanna Grandón se disfrazó del personaje Pikachu, causando la burla social. Los escándalos anteriores difundidos ampliamente en los medios tradiciona-

²⁴ En esta misma tesitura ver el clásico de: BERNAYS, Edward, *Propaganda. Comment Manipuler L'Opinion en Démocratie*, versión francesa, Éditions La Découverte, Paris, 2007.

les y en las redes sociales tuvieron gran impacto en la sociedad, e hicieron perder a la Convención y a los convencionales legitimidad y credibilidad. Los sectores más a la derecha aprovecharon todo ello para manipular a la opinión pública²⁵.

Señala Marcos Roitman que después de la instalación de la Convención Constitucional, los partidos de la derecha comenzaron a tomar fácticamente las riendas del proceso. Tanto socialistas, demócratacristianos al igual que la derecha de “Vamos Chile” llegaron a la conclusión de que se debía gestionar el boicot a la Convención Constitucional al no contar ellos con las mayorías necesarias para orientar sus trabajos. El propósito era exponer a la sociedad la representación maniquea de un país dividido, sin rumbo y polarizado en donde la Convención no reducía, sino que ahondaba en las divisiones y la polarización. El plan les dio resultado porque contaron con el apoyo de los medios de comunicación controlados por ellos mismos. Los poderes oligárquicos de Chile, el sector empresarial y los partidos tradicionales próximos a la derecha no estaban dispuestos a ceder el poder a las fuerzas emergentes. Por eso, esas corrientes profundas de Chile que siempre han tenido el poder, y que están representadas por expresidentes, exparlamentarios, exministros, académicos, periodistas, y políticos en activo, tuvieron como objetivos sembrar en la sociedad dudas sobre la Convención y la futura Constitución. El mensaje debía ser claro: el control de cualquier proceso constituyente debía estar en las manos de quienes en Chile siempre han detentado el poder. Se le dijo a la sociedad que rechazar la propuesta de nueva Constitución era un acto de responsabilidad. Se emplearon las emociones más que la razón para convencer a los ciudadanos con el fin de que éstos rechazaran un texto constitucional que según ellos había sido inspirado en la fantasía de los sectores más radicales a la izquierda de Chile. Se le

²⁵ Croda, Rafael, “Campana derechista de “Fake-News” contra la nueva Constitución”, en *Revista Proceso*, México, número 2390, 21 de agosto de 2022, pp. 54-56.

dijo al pueblo de Chile que el texto constitucional no era un marco jurídico para todos, sino para una minoría intelectualizada ajena a las mayorías de Chile. Se le decía a la ciudadanía, a través de los medios, que era una irresponsabilidad votar una Constitución realizada con esa factura²⁶.

Una causa importante del rechazo a la propuesta de Constitución elaborada por la Convención Constitucional tuvo que ver con la integración de la misma Convención. De los 155 convencionales originalmente votados, 103 no militaban en ningún partido, eran independientes. De esta suerte, la derecha no alcanzó el tercio de convencionales que le permitiría vetar las propuestas incómodas de la Convención y los militantes de los partidos fueron una minoría en la Convención. Ello significó que los que llevaron formalmente adelante los trabajos de la Convención fueron los independientes, los que continuamente recibieron todas las críticas del establishment chileno. A los líderes de los partidos tradicionales les incomodó sentirse ajenos en la redacción de la propuesta constitucional, por lo que no se dieron por vencidos, e hicieron todo lo posible, sobre todo, en los ámbitos externos a la Convención, para descarrillar el proceso constituyente. Los partidos que debieron respaldar los trabajos de los convencionales, al sentirse excluidos del control en el diseño del nuevo texto constitucional, confabularon con la oligarquía chilena para impedir que la Convención y el texto constitucional tuviesen éxito.

Entre los argumentos que se han esgrimido para tratar de justificar la masiva votación de rechazo es que la propuesta constitucional de la Convención fue un documento muy escorado a la izquierda²⁷ y que no representa a todo el arco ideológico de la población chilena,

²⁶ Roitman Rosenmann, Marcos, “La nueva Constitución chilena: entre todos la mataron y ella sola se murió”, en *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 2022, página 16.

²⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, “La propuesta de Constitución Política de la República de Chile”, en *Revista Hechos y Derechos*, México, IJ-UNAM, número 71, septiembre-octubre 2022.

no es una casa común en donde puedan caber todos. Sin embargo, si se analiza a detalle el texto²⁸ se encuentra que los temas que habitualmente han preocupado a la oligarquía chilena están protegidos. El derecho a la propiedad se reconoce ampliamente, para que proceda la expropiación se requiere de una ley -a diferencia de México en donde basta un decreto del ejecutivo-, las libertades empresariales y comerciales están aceptadas, se permite el comercio exterior y la inversión extranjera, el banco central goza de autonomía tal como ello es demandado por los centros financieros internacionales y las empresas calificadoras de deuda soberana. En fin, se trata de una Constitución que asume el sistema capitalista, y sólo establece como limitaciones los derechos de la naturaleza y los bienes naturales comunes que son inapropiables pero que sobre ellos el gobierno puede conceder autorizaciones. El agua y la minería tienen estatutos jurídicos especiales, pero no se prohíbe en esos sectores la inversión privada. Los recursos naturales, principalmente la minería, no fueron estatizados. En materia de derechos fundamentales podemos decir, que la propuesta constitucional recoge la teoría occidental sobre los derechos fundamentales y muchos de los derechos previstos en el texto ya se encuentran contemplados en tratados y declaraciones de derechos. La parte orgánica de la Constitución es bastante tradicional en sus orientaciones: presidente con amplios poderes, legislativo con algunos mecanismos de control al ejecutivo que no son excesivos, un sistema judicial que no se aparta de las previsiones de otras Constituciones contemporáneas, y un buen número de órganos autónomos constitucionales que no tienen basamento en una legitimidad democrática de origen. Es cierto que hay algunos temas que preocuparon a los críticos como el Consejo de la Justicia que no está integrado mayoritariamente por jueces -un equivalente de nuestro Consejo de la Judicatura-; el Estado Regional que se incorporó para enfrentar el excesivo centralismo del go-

²⁸ Convención Constitucional, *Propuesta de Constitución Política de la República de Chile*, Santiago de Chile, 4 de julio 2022, 170 páginas.

bierno nacional; y, la desaparición del Senado y su sustitución por una Cámara de Regiones. Sobre esos temas de inconformidad, el gobierno de Boric anunció que, si se aprobaba la propuesta constitucional, su gobierno realizaría reformas a la Constitución para atender esos reclamos²⁹. Podemos en síntesis decir que, la propuesta de Constitución no era disruptiva con lo que hoy se entiende por una Constitución en el marco del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, salvo por los temas del indigenismo, el pluralismo jurídico y la autonomía territorial a los pueblos originarios que a las clases medias y altas inquietó vivamente.

Desde nuestro punto de vista, la plurinacionalidad fue el tema que propició la más fuerte oposición y que orilló a muchas personas a votar el rechazo a la propuesta de Constitución. Ni siquiera en las regiones del país en donde hay importante presencia indígena -los mapuches- se votó a favor de la propuesta constitucional. El marco de la plurinacionalidad propuesto por la Convención no es muy diferente al mexicano que tenemos reconocido en el artículo 2 de la Constitución de nuestro país, salvo por los énfasis en los procedimientos de consulta y en la autonomía territorial que se proponían en Chile. Los dirigentes indígenas y otros sectores sociales vieron en la propuesta concerniente a la plurinacionalidad un invento académico de una élite en búsqueda de espacios y cuotas de poder sin tomar en consideración la realidad de las injusticias ni las necesidades reales de los pueblos. Es decir, al interior de los pueblos no se creyó que la propuesta constitucional pudiera revertir el despojo histórico que han sufrido las comunidades originarias, pues la experiencia en América Latina ha demostrado que la plurinacionalidad es más de lo mismo, una forma de remendar instituciones deslegitimadas, pero sin tocar los núcleos duros de la cuestión que modifiquen efectivamente las condiciones de vida de esos colecti-

²⁹ Anfossi, Aldo, “Ante posible rechazo a nueva Constitución chilena, el oficialismo promete mejoras”, en *La Jornada*, México, viernes 12 de agosto de 2022, p. 26.

vos³⁰. Por parte de la población no indígena de Chile, considero que el rechazo a la plurinacionalidad obedeció a la incomprensión y prejuicios que imperan en Chile en esta materia -se estimó para desdeñar el texto que el tema había sido importado desde Bolivia-, una incomprensión no exenta de racismo y clasismo que deberá esperar a estudios sociológicos y antropológicos para conocer a profundidad las causas de una oposición tan fuerte en esta materia.

Los intereses gremiales de los jueces también se manifestaron en la votación de rechazo a la propuesta Constitución³¹. Ese colectivo vio con preocupación la introducción del Consejo de la Justicia porque en Chile no existe una instancia específica y diferente al poder judicial encargada de los nombramientos, carrera judicial, disciplina, administración y vigilancia de los jueces. En todo caso, tal como ocurre en México a nivel federal y local, se quiere por el gremio de los jueces que los Consejos de la Judicatura estén subordinados al poder judicial con el argumento de garantizar la independencia judicial cuando los consejos de la judicatura administran y vigilan, pero no revisan las decisiones jurisdiccionales de los tribunales. En Chile se propuso en el texto constitucional que en el Consejo de la Justicia no hubiese mayoría de jueces a fin de que el Consejo realizara sus funciones de vigilancia y fiscalización a la administración -cosas y bienes, pero sin tareas jurisdiccionales- del sistema judicial de manera exhaustiva y precisa, sin que los intereses gremiales y corporativos judiciales pudieran imponerse en las competencias del Consejo.

³⁰ Zibechi, Raúl, “El declive de la corriente plurinacional”, *La Jornada*, México, viernes 9 de septiembre de 2022, p. 19.

³¹ Así sucedió en México con la Constitución de la Ciudad de México de 2017 que fue impugnada mediante una controversia constitucional por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en contra de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Ese Tribunal no estaba de acuerdo con ampliar los poderes del Consejo de la Judicatura local ni con prohibir que el presidente del Tribunal fuese el presidente del Consejo. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico*, México, IJ UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

La desaparición del Senado y su sustitución por una Cámara de las Regiones molestó muchísimo al establishment político que entendió que con esa innovación perderían espacios de poder porque los legisladores que ocuparían los escaños provendrían de las distintas regiones del país, la integración de la Cámara de las Regiones sería paritaria, y habría representación indígena en ella. Todo ello provocó un vivo rechazo de los partidos tradicionales ante la afectación de poder que supondría esta modificación. Debo señalar que la propuesta constitucional de la Convención establece competencias exclusivas para el Congreso de las y los diputados y de la Cámara de las Regiones, así como competencias comunes para ambas instancias legislativas. Además, en la propuesta constitucional se enlistan las materias que son de reserva de ley y se regula el procedimiento legislativo, ámbitos en donde tendría intervención la Cámara de las Regiones al igual que el Congreso de diputados. Lo anterior quiere decir que no son razones técnicas las que motivaron la oposición a la sustitución del Senado por la Cámara de las Regiones sino políticas relacionadas con la merma de poder de los partidos tradicionales.

Una razón de oposición al texto de la Convención Constitucional fue la instauración que en él se hace del Estado Regional. No se aceptó una nueva forma de Estado. La propuesta de Constitución modifica el Estado unitario chileno que hasta el momento ha prevalecido. Se propuso un Estado regional integrado por comunas autónomas, provincias, regiones autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales. Se confieren competencias a todos esos ámbitos para garantizar los derechos fundamentales, atender los servicios públicos y las necesidades sociales de la población en esas instancias. Destacan las autonomías territoriales en donde los pueblos indígenas tendrán el control efectivo de sus territorios sin merma de las competencias del Estado. Existe de manera limitada, pero se reconoce a la autonomía fiscal para que las regiones autónomas asuman ciertas competencias en esa materia.

Además, se protege de manera especial a las zonas rurales de Chile por el gran atraso en el que se encuentran. Todo lo anterior fue rechazado por la sociedad, y parece que se quiere que se mantenga el Estado unitario porque se está satisfecho con él. No se consideró por muchos sectores chilenos que teniendo a las autoridades próximas se pueden satisfacer de mejor manera las necesidades básicas y provisionar de forma eficiente los servicios públicos.

VI. CONCLUSIONES

La propuesta constitucional fue rechazada el 4 de septiembre de 2022. Durante años habrá estudios jurídicos, sociológicos y antropológicos para explicar por qué no fue aprobado por la sociedad chilena el texto planteado por la Convención Constitucional. En este ensayo propusimos diez motivos que deben ser explorados a profundidad.

Desde mi punto de vista la propuesta de la Convención Constitucional si es un marco en donde puedan reconocerse los sectores más representativos de la sociedad chilena. La derecha tiene protegidos en ese documento los derechos de propiedad y las libertades económicas, e igualmente se tutelan los tratados de libre comercio y de inversión. Las expropiaciones requieren de exigencias normativas que por ejemplo no se tienen en México. La socialdemocracia obtuvo en la Convención Constitucional un catálogo de derechos fundamentales progresistas que recoge el derecho comparado y el derecho de los tratados en materia de derechos humanos. Los sectores más a la izquierda obtuvieron la fórmula del Estado social y democrático de derecho para garantizar los derechos económicos sociales, culturales y ambientales en donde por cierto se da cabida también a la iniciativa privada, la interculturalidad, los derechos de la naturaleza, los derechos de los animales y los bienes comunes inapropiables. Los pueblos originarios recibieron de la Convención un marco de plurinacionalidad que, a diferencia de México, pone

el énfasis en el derecho a la consulta y la autonomía territorial. Los políticos tradicionales en Chile bien pueden estar satisfechos con la parte orgánica de la propuesta o sala de máquinas porque no se aparta del derecho comparado de la región, tal vez perderían con el marco jurídico propuesto, principalmente con la Cámara de las Regiones y el Estado de las Regiones, algunos espacios de poder.

La trascendencia de la propuesta de Constitución rechazada por el 62.1% de los ciudadanos chilenos que acudieron a votar el 4 de septiembre de 2022 residía en poner fin a los enclaves autoritarios de la Constitución de Pinochet de 1980 y a los elementos neoliberales que en ella aún existen. Es decir, excluir: 1) las leyes orgánicas constitucionales que exigen híper mayorías para ser aprobadas; 2) Abjurar definitivamente del sistema electoral binominal -vigente hasta 2017- que sobrerrepresentaba a las dos fuerzas mayoritarias, principalmente a la segunda, y subrepresentaba a las demás, y de cualquier otro que signifique sobrerrepresentación o subrepresentación; 3) Eliminar el control preventivo de constitucionalidad del que dispone el Tribunal Constitucional para revisar proyectos de ley no aprobados en el Congreso; y 4) Reducir de manera definitiva los quórum de reforma constitucional y de remplazo constitucional que en Chile son altísimos y hacen improbable la modificación constitucional para dotar de sentidos sociales a la ley fundamental y alejarse del viejo status quo, a través de las reformas o del remplazo constitucional. Además, se limitaba sensiblemente el neoliberalismo mediante la derogación del principio de subsidiariedad, la reducción del Estado empresario, y la armonización del derecho de propiedad y las libertades económicas con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

¿Cuál será el futuro? No lo sabemos. Existen tres escenarios. Que se convoque a una Asamblea Constituyente que empiece de cero, que se reforme nuevamente la Constitución de Pinochet de 1980 o, que las cosas se mantengan como están. Creo que el primero de los escenarios es conveniente para que la sociedad chilena

alcance la armonía y una paz perdurable que siga posibilitando su desarrollo económico y social. Los escenarios segundo y tercero de materializarse entrañarán conflictos sociales que harán mucho daño a esa sociedad. Los chilenos, sin embargo, tienen la palabra sobre el escenario adecuado, y respecto a la profundidad que quieran darle a su texto constitucional. Pienso que, difícilmente se alcanzará lo logrado por la Convención Constitucional que concluyó sus trabajos el 4 de julio de 2022. La derecha chilena otra vez se salió con la suya.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANFOSSI, Aldo, “Ante posible rechazo a nueva Constitución chilena, el oficialismo promete mejoras”, en *La Jornada*, México, viernes 12 de agosto de 2022.
- ATRIA, Fernando, et. al., *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*, Santiago, Lom Ediciones, 2017.
- BERNAYS, Edward, *Propaganda. Comment Manipuler L’Opinion en Démocratie*, versión francesa, Éditions La Découverte, Paris, 2007.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El fin de la constitución autoritaria de Pinochet”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, nueva serie, año LIV, número 162, septiembre-diciembre 2021.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La propuesta de Constitución Política de la República de Chile”, en *Revista Hechos y Derechos*, México, IIJ-UNAM, número 71, septiembre-octubre 2022.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico*, México, IIJ UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, IIJ-UNAM, 1994.

- CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo y Lovera Parmo, Domingo, *La Constitución de Chile*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL, *Propuesta de Constitución Política de la República de Chile*, Santiago de Chile, 4 de julio 2022, 170 páginas.
- CRISTI, Renato, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, Santiago de Chile, LOM, 2000.
- CRODA, Rafael, “Campaña derechista de “Fake-News” contra la nueva Constitución”, en *Revista Proceso*, México, número 2390, 21 de agosto de 2022.
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, Daniel, “Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 193, julio/septiembre 2021.
- FIGUEROA RUBIO, Pamela y Jordán Díaz, Tomás (editores). (2020). 7 *Propuestas para la nueva Constitución de Chile*, Santiago, Editorial de la Universidad de Santiago de Chile, 2020.
- JARAQUEMADA, Jorge y Mery, Héctor, “Ruptura o continuidad institucional ¿Necesita Chile una asamblea constituyente?”, *Anuario de Derecho Público*, Santiago de Chile, número I, 2013.
- LINZ, Juan, “Transitions to Democracy”, *The Washington Quarterly*, Washington, Verano de 1990.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Chile. Constituciones Iberoamericanas*, México, UNAM, 2005.
- ROITMAN ROSENMAN, Marcos, “La nueva Constitución chilena: entre todos la mataron y ella sola se murió”, en *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 2022.
- RUIZ-TAGLE, Pablo y Cristi, Renato, *La República de Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago de Chile, LOM, 2006.

RUIZ-TAGLE, Pablo, *Cinco Repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago de Chile, LOM, 2016.

ZIBECHI, Raúl, “El declive de la corriente plurinacional”, *La Jornada*, México, viernes 9 de septiembre de 2022.

ZUÑIGA URBINA, Francisco, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, México, UNAM, 2014.

